FORUM Idéburna organisationer med social inriktning

Civilsamhället och demokratin

En introduktion till hur civilsamhället bidrar till en stark demokrati

© Forum - ideburna organisationer med social inriktning 2020

Språklig bearbetning
Sara Gunnerud

Formgivning
Vanja Höglund

Juridisk expertis
Silas Aliki, Folkets Juristbyrå

ISBN
978-91-974152-7-9

Tack till Katarina Bivald för bidrag och inspiration till flera resonemang samt till Emelie Weski och Lloyd Baltz mfl. för värdefulla bidrag.

Publikationen har tagits fram med bidragsstöd av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) men innehållet reflekterar enbart åsikterna hos författarna. MUCF kan inte hållas ansvarig för informationen i publikationen eller hur den kan komma att användas.

Innehåll

Förord 5

Syfte 7

Civilsamhället – en grundsten för demokratin 8

Vad är civilsamhället? 8
Civilsamhället i demokratin 10

Demokrati – både styrelseskick och ideal 13

Det demokratiska idealet 13
Demokratisk form och innehåll 16
En levande demokrati kräver ett ständigt arbete 20
Civilsamhällets mångfald är den avgörande faktorn 21
Civilt utrymme är demokratiskt utrymme 24
Krympande civilt och demokratiskt utrymme 24

Civilsamhällets roll i samhället och relation till staten 29

Lång svensk tradition av nära relation mellan ideell och offentlig sektor 31

Regleringar av demokratisk organisering 34

Principer för statlig bidragsgivning 35
Översyn för att förtydliga demokrativillkor 35

Civilsamhällesorganisationers reaktioner på demokrativillkorsutredningens remissförslag 49

Tydlighet om vad som gäller 56

Slutord 58

Referenser 59

Förord

Civilsamhället är en av de viktigaste faktorerna för att långsiktigt säkra den demokrati som vi vill värna. Ungdoms- och folkrörelser, intresseorganisationer, ideella föreningar, trossamfund, kooperativa företag och många andra håller det demokratiska samtalet levande, ser till att fler röster blir hörda och ger människor möjligheter att på sina villkor delta i samhällslivet och utvecklas som aktiva samhällsmedborgare.

Det finns ett brett stöd för att värna civilsamhällets demokratiska utrymme. Samtidigt har det börjat föras en allt mer intensiv debatt om organisationer och själva föreningsfriheten som hot mot demokratin, och om vikten att säkerställa att skattemedel inte används för att finansiera sådana hot. För Forum är det viktigt att antidemokratiska organisationer och yttringar bekämpas. Föreningar som används eller utnyttjas för kriminella handlingar måste upptäckas och brott beivras. Men det måste också göras en avvägning mellan problemets omfattning och åtgärders effektivitet.

En av åtgärderna har varit processer för att införa tydligare demokrativillkor i all statlig bidragsgivning och andra krav på organisationerna. Delar av detta har efterfrågats av civilsamhället själv, bland annat för att garantera rättssäkerheten och förutsägbarheten i dessa utökade krav och kontroller. Men också för att öka det demokratiska utrymmet i förhållande till organisationer som sprider hat och hot.

Att stärka demokratin och minska hoten mot den kan dock aldrig uppnås genom att försvaga civilsamhällets organisationer. Tyvärr finns en sådan risk om demokrativillkor i bidragsgivning utformas på fel sätt.

Då kan kraven i sig krympa det demokratiska utrymmet. Därför behöver vi regler som är lika för alla, som på alla nivåer kan tolkas och användas på ett likabehandlade och rättssäkert sätt och som främjar självständigheten och mångfalden i civilsamhället.

Vi i civilsamhället måste bli bättre på att synliggöra alla våra positiva bidrag till demokratin. Varje demokratisk förening och organisation i det svenska civilsamhället har sina ändamål och metoder och utgör en unik bit i den stora demokratimosaik som sammantaget bildar en av världens starkaste demokratier.

Vi hoppas att den här skriften kan bidra till diskussion och reflektion för organisationer i arbetet med att hitta sina stigar mot de demokratiska målen, i en föränderlig och ibland ganska snårig terräng. Vår förhoppning är att denna skrift också ska vara till nytta för bidragsgivare och andra beslutsfattare.

Patrik Schröder, ordförande
Forum – idéburna organisationer med social inriktning

Syfte

En levande demokrati kräver ett ständigt arbete. Civilsamhällets organisationer måste alltid själva försvara och vidga sitt gemensamma demokratiska utrymme. Den här skriften vill bidra med underlag för reflektion och diskussion om hur det kan göras i praktiken.

Många organisationer upplever att tilliten från det offentliga minskar och ropen på mer formell kontroll ökar. Nya och mer detaljstyrande demokrativillkor kan snart vara verklighet. Hur kan vår organisation komma att påverkas? Hur kan vi hantera nya regler, och hur kommer reglerna att tillämpas? Forum har inga färdiga svar på detta, men vill bidra till att stödja organisationer i civilsamhället att själva ta ställning samt hitta strategier och förhållningssätt som är rätt för den egna organisationen.

För att underlätta möjligheterna att reflektera kring de frågor som skriften tar upp har vi tagit fram ett antal reflektionsfrågor. De är anpassade för företrädare och engagerade i civilsamhället, men kan förhoppningsvis inspirera även andra läsare att tänka vidare kring skriftens teman. Kanske i relation till de specifika organisationer som är aktuella för just dig.

Denna skrift ger dig en introduktion till föreningslivets roll och bidrag till en demokratisk samhällsutveckling och ett diskussionsunderlag för arbetet att vidga civilsamhällets demokratiska handlingsutrymme. Civilsamhällets roll i att slå vakt om och stärka demokratin är viktigare än någonsin. Därför har vi i den här skriften beskrivit några av de risker och problem vi ser kring demokrativillkor kopplade till bidragsgivning. Hur utvecklingen blir beror helt på vad vi gör, hur vi organiserar oss och hur enskilda människor i beslutsfattande ställning väljer att agera framöver.

Civilsamhället – en grundsten för demokratin

Vad är civilsamhället?

Det civila samhället är alla de initiativ där människor av fri vilja går samman för att förbättra för sig själva eller andra. En arena för mänsklig aktivitet skild från staten och näringslivet som styrs av idéer och drivs av idealitet. Att den svenska befolkningen är ideellt aktiv råder det inga tvivel om. I sina befolkningsstudier beskriver Ersta Sköndal Bräcke högskola (ESH) svenskarnas engagemang som både ”anmärkningsvärt stort” och ”enastående stabilt”. Majoriteten av svenskarnas ideella engagemang kanaliseras genom föreningar, där medlemskapet fortfarande är centralt. Sverige ligger tillsammans med Norge i världstoppen när det kommer till ideellt arbete, alltså arbete som utförs obetalt inom en civilsamhällesorganisation. Detta visar en studie som SCB gjort tillsammans med ESH (Larsson, 2018). År 2014 engagerade sig 3 750 000 personer ideellt under 676 miljoner timmar i Sverige. Engagemanget sker i allt från besöksverksamhet på äldreboenden och flyktingrådgivning, till opinionsbildning för samers rättigheter och volontärarbete på katthem. Människor väljer att på sin fritid vara förtroendevalda i hyresgästföreningar, knattebasketränare, studiecirkelledare i drejning och mycket mer.

År 2017 fanns det enligt SCB totalt cirka 258 000 organisationer i civilsamhället, varav 100 000 ekonomiskt aktiva. Den totala produktionen i det civila samhället år 2017 var 251 miljarder kronor eller 3,0 procent av Sveriges totala produktion. Av dessa var betalningar (bidrag, inköp, samarbeten och annat) från offentlig förvaltning 37 miljarder kronor.

Det civila samhällets bidrag till Sveriges BNP var detta år 3,2 procent. Till detta tillkommer alla de positiva effekter för tillit, sammanhållning, folkhälsa och så vidare som genereras inom civilsamhället och som kommer såväl medborgare som företag och andra aktörer i samhället till del.

I internationella jämförelser är föreningslivet i Sverige relativt unikt i att det *inte* i huvudsak fokuserar på den typen av sociala insatser som sysselsätter civilsamhällesorganisationer i länder med en svagare välfärdsstat. Det finns många sociala innovationer, olika typer av service och tjänster som startat inom civilsamhället men som inte (längre) drivs i civilsamhällets regi. Ofta är det civilsamhället som har drivit på att dessa verksamheter istället ska vara ett offentligt åtagande och finansieras med skattemedel.

Den största delen av civilsamhällets ekonomiska aktivitet finns inom området som kategoriseras som *bostäder, social och samhällelig utveckling*. Den delen uppgick 2017 till 55 miljarder kronor. Den näst största verksamheten var *religion* med 17 miljarder kronor i förädlingsvärde följt av *utbildning och forskning* samt *rekreation och kultur*. Det totala antalet förvärvsarbetande i det civila samhället uppgick till drygt 200 000 personer år 2017 (varav 60 procent kvinnor), vilket motsvarar cirka fyra procent av de förvärvsarbetande (SCB, 2019). Att civilsamhället har anställda för sådant som samordning, kvalitetskontroller och kompetensutveckling är ofta en viktig förutsättning för att det mångdubbelt större ideella engagemanget ska vara så starkt som det är.

REFLEKTIONSFRÅGOR

- ***Vilka värden bidrar din förening med till samhället?***
- ***Går detta att mäta? Hur?***
- ***Hur delar ni med er av den nyttan och sprider kunskap om den?***

Civilsamhället i demokratin

Civilsamhällets organisationer har varit avgörande för att införa den parlamentariska demokratin i Sverige. Frikyrkorörelsen, nykterhetsrörelsen, arbetarrörelsen, och kvinnorörelsen tillämpade mer demokratiska former själva och drev igenom demokratireformer för staten, trots hårt motstånd. Minoritetsföreningar, intresseorganisationer för de människor som riskerar att ställas utanför demokratin – barn och ungdomar, icke-medborgare, funktionshindrade, hbtqi-personer samt miljörörelsen är några av de rörelser som fört in nya perspektiv för hur vårt lands demokrati bör utökas och fördjupas. Rösträtten är ett tydligt exempel. Det var civilsamhällesorganisationer som drev fram att adeln fick rösträtt 1719, att män utan skulder fick rösträtt 1909, att kvinnor fick rösträtt 1921, att fängelsedömda fick rösträtt 1937, att människor som var "omhändertagna av fattigvården" fick rösträtt 1945, att de utan folkbokföringsadress (däribland många romer) fick rösträtt 1959 och att många av dem som tidigare omyndigförklarats (på grund av bland annat psykisk sjukdom) fick rösträtt 1989. Utan människors organisering i civilsamhället hade vår demokrati som vi känner den idag helt enkelt inte funnits.

Det civila samhällets organisationer är viktiga pusselbitar för en levande demokrati även i dag, och på många andra sätt än bara för rösträtten. Civilsamhället består av folkrörelser, folkhögskolor, studieförbund, ungdoms- och minoritetsorganisationer, bygdegårdar, kooperativ, religiösa samfund, ideologiska, politiska, utomparlamentariska organisationer, ideella sociala initiativ, idrotts- och fritidsintresseorganisationer och många andra. Där får människor organisera sig och föra samtal om de stora och små utmaningar de ser i samhället och dess lösningar. Civilsamhället är platser att arbeta praktiskt på och trygga miljöer där människor kan utveckla sina tankar. Tillsammans med likasinnade, med människor som

de annars aldrig hade träffat, eller med personer som de aldrig tidigare förstått sig på. Där kan människor testa och misslyckas, bli trygga i sin identitet och hitta självförtroende som samhällsmedborgare.

En av de viktigaste funktionerna i civilsamhället är de svenska folkrörelsernas traditionella fokus på att bära fram röster som annars har svårt att göra sig hörda. Åsikter och tankar hos medlemmarna lokalt samlas in, skickas uppåt i beslutskedjan, och används som påverkanskraft politiskt på institutionell nivå. En annan viktig funktion är att fungera som en sorts demokratiskola eller demokratisk fostran (se Bivald, 2013, Vogel m.fl., 2003). Genom medlemskap, årsmöten och styrelseuppdrag lär sig många svenskar om hur demokrati och beslutsfattande går till.

Civilsamhällets röstbärande går också långt utanför det formella. Civilsamhället stärker demokratin genom att ständigt hålla samtalet om dess gränser levande. Det sker genom att ifrågasätta både lagar och normer och ständigt kräva att de gränser som satts upp omformuleras eller flyttas. Många reformer som skyddar fler och inkluderar fler i det demokratiska samtalet hade aldrig genomförts utan civilsamhällets organiserade krav. Till exempel avkriminalisering av homosexualitet, förbud mot barnaga, religionsfrihet, erkännande av nationella minoriteter, djurskyddet eller nollvisionen om koldioxidutsläpp.

Civilsamhället förändrar inte bara genom påverkansarbete utan också genom det vi gör. För det mesta hänger det också ihop, där vi genom vårt arbete och verksamhet identifierar samhällsutmaningar, som vi sedan driver opinion kring. Genom att se maskorna i välfärdsväven och på egen hand täppa till dem med innovativa välfärdslösningar, som ambulans, hemtjänst eller barnhospice, och sedan strida för att detta ska vara det gemensammas ekonomiska ansvar. Genom att ge praktiskt stöd till människor att kunna föra sin egen talan.

Genom att visa alternativ inspirerar civilsamhället till förändring genom handling. Civilsamhället stannar helt enkelt inte vid att vara skyddsnät utan kräver att revorna lagas och välfärden utvecklas.

Kort sagt är det omöjligt att ens föreställa sig det svenska samhället, eller dess demokrati, utan civilsamhället.

REFLEKTIONSFRÅGOR

- ***Vilken eller vilka roller har din förening spelat för demokratin? Vilka roller vill den spela för framtiden?***
- ***I texten beskrivs en positiv bild av civilsamhällets betydelse för demokratin. Men även de organisationer som hotar demokratin organiserar sig ibland i föreningsform. När och hur kan en organisation anses skada demokratin?***

Demokrati – både styrelseskick och ideal

För att förstå civilsamhällets demokratiska bidrag till samhället lite djupare är det nödvändigt med en tydlig definition av demokrati.

Direktöversättningen av demokrati från grekiska är folkstyre. Inom statsvetenskapen beskrivs demokrati som ett ideal för hur stater ska styras, ett ideal som många länder åtagit sig att sträva efter. Som styrelseskick är demokrati ett alternativ till diktatur, som i sin tur innefattar styrelseskick som exempelvis oligarki, teokrati eller aristokrati. Demokratier bygger ofta på de mänskliga rättigheterna, som preciseras i ett antal internationella överenskommelser där stater åtar sig att garantera vissa politiska och ekonomiska fri- och rättigheter för alla medborgare.

Det demokratiska idealet

Demokrati är i huvudsak alltså ett statsskick, men har i allt högre utsträckning även börjat användas som ideologi och politisk filosofi med betydligt bredare tillämpning än enbart på staten. Till exempel för att beskriva organisationer i det civila samhället. Ett ideal för hur organisationer ska fungera och vad de ska verka för. Inom statsvetenskapen är en av de mest vedertagna beskrivningarna av det demokratiska idealet formulerad av forskaren Robert Dahl. (Dahl, 1999.
Det består av fem dimensioner:

1. **Effektivt deltagande**
2. **Beslutsjämlikhet**
3. **Upplyst förståelse**

4. **Kontroll över dagordningen**
5. **Inkludering**

Det **effektiva deltagandet** handlar om att alla ska ha möjlighet att delta i processen när frågor ska avgöras. Att var och en har lika stora möjligheter att uttrycka sina önskemål under hela beslutsprocessen.

När det finns utkristalliserade alternativ att välja bland ska **beslutsjämlikhet** råda. Ofta avgörs frågor inte genom omröstningar, men lika rösträtt vid det slutgiltiga avgörandet är en illustration av idealet att var och ens åsikt har samma tyngd när kollektiva beslut fattas. Att alla ska ges likvärdig möjlighet att påverka.

Men det räcker inte att rent fysiskt kunna delta eller rösta, utan det krävs också en **upplyst förståelse** av frågan. Alltså att det finns transparens och tillgänglig information kring vad som faktiskt står på spel, så att de som ska rösta förstår frågan som ska avgöras och konsekvenserna av de olika alternativen. I dessa frågor har civilsamhällets organisationer vunnit många segrar i Sverige. Vi har en internationellt unik transparens i och med offentlighetsprincipen och vi har ombudsmän som bevakar rättigheter. Vi har också ett omfattande medbestämmande och inflytande i processer i form av medborgardialog, remissförfarande, informationssatsningar, konsumentupplysning och så vidare. I dessa processer har civilsamhällets röstbärande ofta spelat viktiga roller.

Den fjärde punkten, frågan om **kontroll över dagordningen** är också en hjärtefråga för civilsamhället. Att vilja påverka vilka frågor som ska bli föremål för den gemensamma beslutsprocessen är en vanlig grund för organisering. När frågor som är viktiga för personer och grupper inte adresseras av exempelvis regeringen, eller ens behandlas i den offentliga debatten, så är civilsamhället en viktig arena för att ändra på det. Och slutligen, menar Dahl, är det viktigt att

alla **inkluderas** på lika villkor, och att det inte finns några diskriminerande strukturer som utestänger vissa på illegitim grund.

Idealet för en demokratisk stat är helt enkelt att alla medborgare inkluderas. Att de kan delta, förstår vad de deltar i och att deras röst väger lika tungt som alla andras. Det är tydligt och enkelt att tala om ideal. Men i praktiken uppstår snabbt problem. I praktiken är det nämligen omöjligt att uppnå det här idealet.

Staten är för stor för att det ska vara möjligt för någon att delta i allt som är viktigt och redan här börjar vi göra avsteg från idealet. Vi är organiserade i mindre enheter, som kommuner, som sinsemellan har olika resurser. Vi väljer representanter som fattar beslut å våra vägnar. Frågor som uppfattas som för små eller oviktiga väljs bort. På en lång rad sätt tvingas även de allra starkast övertygade demokraterna att kompromissa och göra avvägningar av vad som är möjligt, vad som är effektivt och vad som är det minst dåliga. Allt i en strävan efter att ständigt *närma oss* detta demokratiska ideal, som aldrig kan nås fullt ut.

Ordet *alla*, ett av civilsamhällets och hela demokratins viktigaste ord i det här sammanhanget kan tjäna som exempel på de många dilemman som kommer med det demokratiska idealet. *Alla* är det allra första ordet i Dahls definition. Vilka är ”alla”, som ska få rösta eller som kan väljas? Är det alla som bor i ett visst territorium? Och vad händer med dem som inte har förmågan att delta? Vem bedömer vilka förmågor som krävs? Kan en demokrati exkludera barn från att delta i beslut? Ska människor som inte är medborgare inkluderas – eller kan en demokrati utestänga vissa typer av invånare? Vad ska krävas för att bli medborgare?

REFLEKTIONSFRÅGOR

- *Bidrar din förening till att samhället som helhet ska närma sig Dahls ideal? Hur?*
- *Vilken av de fem dimensionerna är prioriterad för dig? För din förening?*
- *Hur bidrar det till en mer inkluderande demokrati?*

Demokratisk form och innehåll

Arbetet för en levande demokrati är en central funktion för civilsamhället. En aspekt av det är arbetet för demokrati i de egna organisationerna. Ett arbete för att just min lilla förening ska vara en av bitarna den stora demokratimosaiken.

När det är en förening och inte en stat som ska demokratiseras blir frågan om demokratin – och på vilka sätt vi ska sträva mot idealet – än mer komplicerad. Det demokratiska idealet är fortfarande detsamma, men begreppet "alla" får i det här fallet en annan avgränsning. De "alla" som ska inkluderas är alla medlemmar. Och en förening måste, i ännu högre utsträckning än en nation, ha rätt att själv bestämma vilka som ska ingå i det "alla vi" som föreningen omfattar eller vill organisera.

Att alla som vill får vara med kan alltså i sig inte vara en bedömningsgrund för huruvida en organisation är demokratisk. Saker som bostadsort, ålder, värderingar, härkomst, kön eller en lång rad andra faktorer kan vara legitima kriterier för att avgöra vilka som får vara med. Att få lov att särorganisera människor som missgynnas, unga, kvinnor, hbtqi-personer och så vidare, har dessutom varit oerhört viktigt som strategi för många av de demokratiska segrar som civilsamhället kämpat för. Det är inte genom att varje organisation välkomnar alla invånare, eller att varje organisation i sig

själv blir en liten kopia av staten som avgör om de kan kallas demokratiska och värdefulla för en stark demokrati. Utan det som avgör är organisationernas bidrag till demokratin som helhet.

I analyser av demokratin som styrelseskick kan demokratibegreppet delas upp i två delar former och innehåll. Här är några av civilsamhällets centrala funktioner för att bidra till demokratin i form och i innehåll:

Demokratiska former

- De egna demokratiska formerna.
- Skapa och stärka former för den parlamentariska demokratin.
- Erbjuda kanaler för att granska att fastställda demokratiska former upprätthålls.

Demokratiskt innehåll

- Fler inkluderas formellt i den parlamentariska demokratin.
- Ökad bredd på perspektiv som lyfts innan beslut fattas i en fråga.
- Fler frågor kommer upp på den gemensamma dagordningen.

Demokratiska former

För staten är de demokratiska formerna de principer som reglerar själva styrelsesättet:

- vilka parlament eller organ som beslutar om vad (vad som sköts av regering, riksdag, kommunfullmäktige m.m.)
- hur val och röstande går till (när valen sker, hur grupperingar kan ställa upp i val m.m.)
- vilka som får rösta (myndighetsålder, krav för medborgarskap, omyndigförklarande m.m.)

- beslutsprinciper (majoritetsbeslut, kvalificerad majoritet m.m.).

Civilsamhället är en plattform för att utveckla förslagen, en röst för att kräva själva formerna, och en granskare av att dessa följs. Ett av de riktigt viktiga bidragen organisationerna har till samhällets demokrati är att själva ha demokratiska former, alltså interndemokratin. Det är viktigt för att forma individer till demokratiska samhällsmedborgare. Organisationerna fungerar som en demokratiskola som formar de demokrater som behövs för att bära demokratin. Miljöer där människor känner sig inkluderade och kan vara sig själva är avgörande för att kunna bygga ett bra, tillitsfullt samhälle. Dessutom skyddar dessa miljöer mot antidemokratiska uttryck. Många av dessa miljöer och trygga rum finns i just civilsamhället.

I Forums skrift Demokrati i ögonhöjd (2020) beskriver vi närmare hur organisationer arbetar internt med demokratin. Där finns exempel och diskussionsfrågor för att utveckla och stärka demokratin. Hur organisationerna i sig själva kan vara ett demokratiskt utrymme som har förmågan att driva hela samhället i en demokratisk riktning.

REFLEKTIONSFRÅGOR

- ***Hur ser du/ni på interndemokrati?***
- ***Hur introducerar ni nya personer i er förening?***
- ***Är din förening en bra skola för hur demokrati bör fungera på statlig nivå?***
- ***Har staten något att lära från er?***
- ***Har ni brister ni behöver arbeta med?***

Demokratiskt innehåll

Vid sidan av de interndemokratiska formerna är en organisations *demokratiska värderingar* sättet som en organisation kan vara ett positivt bidrag till hela samhällets demokrati. Det kan handla om organisationens syfte, dess visioner för framtiden och dess mission. Alltså vad organisationen ser att den kan och vill erbjuda samhället eller hur den ser sin roll för att ta samhället dit. Organisationer kräver att fler inkluderas, att fler blir lyssnade på och att människors hjärtefrågor kommer upp på den gemensamma dagordningen. På det sättet bidrar civilsamhället till att identifiera, formulera och kräva förändring och förbättring från makthavare på olika nivåer och i olika organisationer.

I en stat är det demokratiska innehållet kopplat till de principer som reglerar grundläggande rättigheter, såsom exempelvis jämlikhetsprinciper (reella möjligheter och förutsättningar att delta för alla) och likvärdighetsprinciper (rättssäkerhet och likhet inför lagen).

En demokrati kan formellt sett vara demokratisk, men om det finns grava brister i innehållet, exempelvis genom att en stat brister i de mänskliga rättigheterna riskerar det att bli en demokrati bara på pappret. Historien har visat att stater som brister i de demokratiska formerna inte heller har förmågan att upprätthålla ett demokratiskt innehåll.

REFLEKTIONSFRÅGOR

- *Hur är era grundläggande värderingar formulerade?*
- *Krockar de idag på något sätt med hur samhället fungerar i praktiken?*
- *Vad skulle behöva ändras i samhället för att er vision ska bli verklighet?*

En levande demokrati kräver ett ständigt arbete

Civilsamhället är en arena där nya tankar kan formuleras, där demokratins gränser och tillkortakommanden ständigt utmanas och där rättmätiga krav på ökad inkludering får sin livsluft. Därför måste vi bevara civilsamhällets möjligheter att fortsätta bidra till samhället och demokratin på positiva sätt. Utrymme att fortsätta formulera hur demokratin bör fördjupas och omfatta fler och utrymme att praktisera demokratiska former.

Ingen demokrati är eller kommer någonsin bli perfekt eller färdig. Dessutom får varje förändring i samhället, i attityder, lagstiftning, befolkning eller annat, konsekvenser för demokratin. Därför måste vi ständigt synliggöra konsekvenserna och utveckla vår demokrati. Likaså måste civilsamhället ständigt förnya sig, hitta nya lösningar och fortsätta brottas med avvägningar kring hur långt det är möjligt att gå i att påtala demokratins begränsningar. Hur långt det är möjligt att gå i krav på exempelvis inflytande, jämlikhet och transparens, eller att få upp sina frågor på dagordningen. Att slå fast ett enda sätt att organisera sig demokratiskt för hela det breda civilsamhället låter sig inte göras med mindre än att den demokratiska utvecklingen hämmas.

En av de viktigaste aspekterna av civilsamhällets demokratiarbete, som också är unikt starkt för just civilsamhället, sker i de organisationer som verkar i gränsland. Gränsland där människor i politikens, lagens och normernas ytterkanter kan organisera sig, även i kontroversiella frågor. Kanske med kopplingar till människor på fel sida av gränserna till vad samhället anser är acceptabelt. Organisationer som exempelvis arbetar med människor som har kriminellt förflutet kan också vara de med störst potential att ge individer möjlighet till bestående positiva livsförändringar. Men där kan också

riskerna för brottslighet hos medlemmar vara betydligt högre än hos organisationer som arbetar med väletablerade laglydiga medborgare. Föreningens potential att göra verklig skillnad existerar inte trots föreningens kontakter i brottsliga miljöer, utan på grund av dem. Om staten bedömer den typen av organisationer som per definition ett hot mot demokratin är det ett stort problem, eftersom de i själva verket ofta kan vara mycket viktiga.

Det finns inga enkla svar, och civilsamhällets organisationer kommer till olika slutsatser, men gemensamt för de demokratiska organisationerna är riktningen. Att ständigt sträva efter att närma sig det demokratiska idealet. Varje organisation gör detta utifrån sina målgrupper, sina intressen, sina perspektiv och sina resurser.

REFLEKTIONSFRÅGOR

➤ ***Formulera minst en sak ni anser positivt för den demokratiska utvecklingen i samhället i stort de senaste åren. Och en sak ni anser vara negativ. Gärna utifrån er egen förenings, eller det bredare civilsamhällets perspektiv.***

Civilsamhällets mångfald är den avgörande faktorn

Det är civilsamhället som helhet med all sin *mångfald* som är garanten för en stark och levande demokrati – om de garanteras sina friheter och förutsättningar. Och de konkreta förutsättningar som krävs för olika typer av organisationer skiljer sig åt så mycket att det aldrig kommer gå att redogöra för dem alla i en och samma skrift.

På nationell nivå samarbetar många organisationer via riksförbund och paraplyorganisationer på ett nästan

formaliserat sätt med staten (t.ex. som experter i utredningar eller som ansedda remissinstanser). Där bedrivs påverkan till stor del av anställda i en starkt professionaliserad verksamhet. Men det finns också relativt okända paraplyorganisationer eller intresseorganisationer utan lokal verksamhet, med ingen eller ett fåtal anställda som bara undantagsvis har formell samverkan med staten.

På lokal nivå blir skillnaderna i föreningarnas förutsättningar kanske än mer tydliga. Här finns allt från mindre grupper av aktivister som träffas hemma i någons kök för att styra upp en demonstration på det lokala torget, till föreningar och stiftelser med en omsättning på miljoner som utför professionella tjänster inom vård, skola eller omsorg och som har flera olika typer av finansiering.

I det svenska folkrörelsesystemet är det heller inte ovanligt att de här olika typerna möts i en och samma rörelse. En organisation kan ha en omsättning på närmare en miljard kronor, och samtidigt ha lokalföreningar som antingen kan ha en egen förmögenhet på flera miljoner kronor och samla tusentals medlemmar, eller ingen omsättning att tala om och samla ett femtiotal medlemmar och en handfull aktiva.

Att idéburna organisationer verkar under starkt skilda förutsättningar, både när det gäller verksamhet, resurser och relationer till staten, är ingen nyhet. Inte heller det faktum att ingen av dem kan beskrivas som helt fulländade när det kommer till vare sig former eller värderingar i relation till det demokratiska idealet. Men tillsammans organiserar och stärker de en mycket stor bredd av befolkningen. Och sammantaget lyfter de i all sin spretighet alla möjliga frågor som behöver komma upp på dagordningen.

Den ideella föreningen har former som möjliggör demokratisk delaktighet: det individuella medlemskapet, rösträtten på årsmötet, styrelser som utses och kan avsättas av årsmö-

tet, stadgar som beslutas av årsmötet, och så vidare. Stora delar av civilsamhället har dock demokratiska former som står långt från den ideella föreningens. Stiftelser, tankesmedjor, lösa nätverk av aktivister eller nystartade föreningar är exempel på organisationer som kan vara viktiga demokratiaktörer, helt utan att vara uppbyggda enligt den klassiska föreningsmodellen. Ibland har de alternativa demokratiska eller direktdemokratiska former och ibland saknar de både formella medlemskap och rösträtt. Även helt utan traditionella demokratiska former kan alltså en organisation göra avgörande bidrag till demokratins helhet. Och det omvända gäller också. Hobbyorganisationer med enbart intern verksamhet, homogena föreningar som helt saknar engagemang för inkludering och som inte på något sätt vill driva förändring i samhället, kan ändå vara viktiga demokratiskolor tack vare sina demokratiska former.

Om det omgivande samhället ger utrymme för människor att organisera sig i fria, självständiga föreningar kan vi räkna med att människor gör det. Och det är just de spretiga, imperfekta organisationer som civilsamhället består av, som utgör ett viktigt kitt i en stark och levande demokrati.

REFLEKTIONSFRÅGOR

- ***Vad gör din förening unik?***
- ***Vilka olika orsaker finns det till att du engagerar dig just i den här föreningen?***

Civilt utrymme är demokratiskt utrymme

Civilt utrymme kallas av Civicus, den globala paraplyorganisationen för det civila samhället, som ”fundamentet i varje öppet och demokratiskt samhälle” (Civicus, State of civil society report, 2019). När det civila utrymmet är öppet så kan medborgarna och organisationerna i civilsamhället organisera sig, delta och kommunicera utan hinder. Människor kan hävda sina rättigheter och få dem tillgodosedda, samt påverka politiska och sociala strukturer. Civilt utrymme är avgörande för en stark och vital demokrati, och civilt utrymme kan därför också kallas demokratiskt utrymme. Sverige beskrivs av Civicus som ett av 14 länder i världen där det civila utrymmet betecknas som ”öppet”, men Civicus har lyft varningar för att en kraftigt ökad högerextrem aktivitet hotar det civila utrymmet i Sverige.

Forum arbetar för att värna och vidga detta civila demokratiska utrymme. Tillit och demokrati är inte självklara värden, utan byggs upp av generationer. Här spelar fria och starka idéburna organisationer en avgörande roll. Ett demokratiskt samhälle fungerar inte utan ett starkt civilsamhälle där oberoende organisationer kan ifrågasätta, stödja och utveckla olika frågor. Möjligheten att fritt uttrycka sig, organisera sig och att få sina rättigheter tillgodosedda är därför nära kopplade till förekomsten av ett tydligt civilt utrymme.

Krympande civilt och demokratiskt utrymme

Under årtiondena som föregick det nya millenniet växte och stärktes det civila utrymmet runt om i världen. Men strax

efter millennieskiftet svängde pendeln, och i flera länder över världen ökade istället repressiva åtgärder mot det civila samhället. Den här oroväckande trenden kallas ofta ”det krympande utrymmet”[1]. Ifrågasättande av det demokratiska utrymmet i sig är visserligen ingenting nytt, men trenden mot krympande demokratiskt utrymme sker i allt fler länder och på allt fler olika sätt. Mångfalden av repressiva åtgärder som vidtagits av regimer mot kritiker och oppositionella har ökat.

Hotet mot det civila demokratiska utrymmet kommer inte bara från auktoritära regimer. De kan komma från fler håll. Man kan dela upp inskränkningar av det civila utrymmet i två delar.

1. Staten reglerar, hindrar eller förbjuder helt hela, eller delar av, civilsamhället och dess företrädare, inklusive demokratisk organisering. Detta sker medvetet (auktoritär regim) eller omedvetet (ofta i syfte att hindra antidemokratisk organisering eller olika typer av hot mot demokratin).

2. Antidemokratisk organisering som genom hat och hot underminerar, skadar eller stoppar demokratibärare, civilsamhällesorganisationer och dess företrädare. Detta kan förvärras av att stat och rättsväsende inte har förmåga eller intresse av att begränsa den antidemokratiska organiseringens utrymme.

Stater har börjat krympa det civila utrymmet

Civilsamhällesorganisationer som Freedom house, Civicus monitor, Human Rights Watch med flera som ägnar sig åt att granska och bedöma situationen för det civila utrymmet har frekvent rapporterat om krympande utrymme under senare år.

1 Se exempelvis (LSU, 2019), (Gunnarsson, 2016), (Carothers, 2014), (Youngs, 2015) och (Nordlund, 2015)

Ett exempel som i flera fall lyfts är hur nationell lagstiftning i syfte att öka säkerheten och försvara oss från terrorismens attacker mot demokratin samtidigt kan få negativa konsekvenser för det civila utrymmet och demokratin. Trenden har ytterligare stärkts under 2010-talet i och med repressioner efter den arabiska våren 2011 och framflyttade positioner för högerextrema partier i Europa.

Globalt finns det en rad studier som tyder på förändringar i civilsamhällets relation till offentlig sektor på olika sätt.

- Lagar som inskränker mötes-, yttrande- och föreningsfriheten.
- Restriktioner i möjligheter för civilsamhällesorganisationer att få finansiering.
- Självcensur eller rentav munkavle-villkor i kontrakt eller partnerskapsavtal.
- Tilltagande rättsosäkerhet.

Den här typen av inskränkningar i det civila demokratiska utrymmet som ökad styrning och kontroll och en ökad rättsosäkerhet förstärks av inskränkningar av andra funktioner i demokratin, såsom hot och ökade inslag av kontroll över media, forskning eller oppositionella partier.

Även om trenden tycks svagare i Sverige än på många andra håll, syns det spår av denna globala trend även i vårt land. Ett exempel på hur det civila utrymmet inskränks av åtgärder som till synes är avsedda att skydda demokratin är att det mellanstatliga organet Financial Action Task Force, FATF, under våren 2016 krävde att Sverige skulle vidta åtgärder för att hindra civilsamhällets möjligheter att finansiera penningtvätt och terrorism. FATF menade att ideella organisationer är särskilt sårbara för att kunna utnyttjas till just detta. Påståendet framfördes som en sanning trots att det saknades belägg för att den ideella sektorn i högre utsträckning än någon annan skulle kunna användas för terrorfinansiering.

FATF krävde inskränkningar i sådant som möjligheterna att bilda förening eller att samla pengar utan särskilda tillstånd eller registreringar (Forum, Insatser för att förhindra finansiering av terrorism påverkar ideella sektorn, 2016).

REFLEKTIONSFRÅGOR

➤ ***Reflektera över begreppet krympande demokratiskt handlingsutrymme. Vad innebär det för dig? För din organisation? Har du/ni stött på inskränkningar av utrymmet i ditt sammanhang, och i sådant fall på vilket sätt? Har du/ni stött på utvidgning av utrymmet, och i sådant fall hur?***

Hot och hat från antidemokratiska krafter krymper utrymmet

Ett av skälen till minskat utrymme för det demokratiska civilsamhället kan vara ökad antidemokratisk organisering. Det demokratiska civilsamhället och dess aktiva utgör en måltavla för dem som ser ett starkt och demokratiskt civilsamhälle som ett hinder för sina egna politiska mål.

Utrymmet minskar på grund av fysiskt och verbalt våld samt andra typer av hat och hot.[2]

Civilsamhället drabbas hårt, på samma sätt som journalister, politiker och andra som yttrar sig i offentligheten. I synnerhet drabbas vissa typer av organisationer som organiserar exempelvis religiösa och etniska minoriteter, kvinnor och hbtqi-personer, arbetstagare, som arbetar med asylrätt, granskande journalistik eller partipolitik och så vidare.

Samtidigt är civilsamhället inget moraliskt reservat. Samma antidemokratiska värderingar som förekommer hos

2 Se exempelvis (Volontärbyrån, 2019), (LSU, Vi sluter oss inåt – En kartläggning av hat och hot mot Sveriges ungdomsrörelse, 2020), (UNESCO, 2017/2018), (Civicus, GlobalReport, People Power Under Attack, 2019), (FreedomHouse, 2019).

människor förekommer även inom civilsamhället och ibland organiserar sig människor utifrån antidemokratiska syften. Det rör sig om personer som tar avstånd från eller motverkar demokratins former eller värden. Detta kan ske internt i organisationer på två sätt.

Dels genom att begränsa andra föreningsmedlemmars möjligheter att påverka vid beslut, aktivt undanhålla viktig information som alla har rätt till och försvåra eller avskaffa omröstningar. Och dels genom att motarbeta eller frångå föreningens demokratiska värdegrund. Externt sker det genom att tala eller verka för att diskriminera eller utesluta människor ur demokratin och utestänga vissa från samhällsliv och rättigheter. Det kan handla om uppmaningar till våldsanvändning, övergrepp, hot och hat samt om diskriminering utifrån etnicitet.

Antidemokratiska organisationer hotar civilsamhällets hela existens, både fysiskt och ideologiskt, och med det hotar de demokratins existens. För det demokratiska civilsamhället är det viktigt att minska antidemokratiska elements utrymme till hat, hot och ideologier som vill diskriminera eller exkludera människor från det gemensamma samhället. Men viljan att krympa de antidemokratiska organisationernas utrymme får enligt Forum aldrig innebära att utrymmet för organisationer som tvärtom är viktiga för demokratin krymps.

REFLEKTIONSFRÅGOR

- ***Har du stött på antidemokratiska uttryck och åsikter i föreningslivet på något sätt? Hat och hot? Vad tror du att det syftade till i förlängningen, alltså vilket mål hade den som förde fram detta?***
- ***Vad kan göras, och av vem, för att motverka antidemokratiska uttryck?***

Civilsamhällets roll i samhället och relation till staten

I Sverige har det offentliga länge sett positivt på att människor går samman och bildar organisationer. Det har setts som ett tillskott till samhället och till demokratin. Regeringsformen anger bland annat föreningsfrihet som en central del av demokratin, i betydelsen mellanvals- eller deltagardemokrati. Regeringens politik för det civila samhället, och därmed den offentliga bidragsgivningen, är glasklar i sin målsättning: *”Villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Detta ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort, stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald verksamheter, fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.” (prop. 2009/10:55, 2009)*

Det finns sex huvudprinciper i regeringens civilsamhällespolitik. De sex principerna är:

1. **Självständighet och oberoende.** Organisationerna och deras medlemmar ska ha möjlighet att självständigt bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll eller inblandning av offentliga aktörer.

2. **Dialog.** Förhållandet mellan regeringen och det civila samhället bör präglas av dialog för att bredda och fördjupa beslutsunderlag och för att bidra till ömsesidig förståelse och förtroende.

3. **Kvalitet.** Produktion av välfärdstjänster ska hålla god kvalitet oavsett inom vilken samhällssektor den utförs. Samtidigt erkänner principen att icke-vinstdrivande verksamhet av många ses som en kvalitet i sig, dvs. har ett egenvärde genom att den bedrivs utifrån en viss värdegrund och utformas i samspel med sina medlemmar och brukare.

4. **Långsiktighet.** Goda, långsiktiga och stabila förutsättningar är nödvändiga för civilsamhällets existens och verksamhet. Detta omfattar bl.a. stabilitet i bidragssystemen, fördelningen mellan olika bidragsformer, rättsliga förutsättningar och de generella villkoren för civila samhället.

5. **Öppenhet och insyn.** Förtroende mellan offentliga aktörer och det civila samhället bygger på transparenta beslutsprocesser. Genom det offentligas öppenhet och insyn möjliggörs civilsamhällets funktion som röstbärare och opinionsbildare, samtidigt som delar av civilsamhällets verksamhet finansieras av skattemedel, vilket kräver öppenhet i redovisningen.

6. **Mångfald.** Samhället välkomnar civilsamhället som utförare av välfärdstjänster. Olikheten är att betrakta som en tillgång i sig som bör ges utrymme genom ersättnings- och bidragssystem samt lagar och regler. Principen rymmer också jämställdhet och ickediskriminering samt innebär att civilsamhället bör avspegla och omfatta människor från olika delar av befolkningen, bl.a. genom att ge goda förutsättningar för människor att engagera sig i det.

Sverige har dessutom som medlemsland i Europarådet anslutit sig till en rekommendation som tydligt anger att medlemslandet ska säkerställa möjlighet till effektivt deltagande för civilsamhällets organisationer i beslutsprocesserna i landet.

Lång svensk tradition av nära relation mellan ideell och offentlig sektor

I Sverige har civilsamhället och staten historiskt haft en nära relation. Katarina Bivald skriver så här om den relationen: "Den sammanfattas ofta med ett antal begreppspar, såsom *röst och service* och att *komplettera, inte ersätta.* Ett annat begreppspar som många menar traditionellt har kännetecknat relationen mellan den offentliga sektorn och civilsamhället i Sverige är *beroende och närhet*. Begreppet myntades av forskarna Kuhnle och Selle (1992), och används för att beskriva några traditionella kännetecken för samverkan mellan civilsamhället och staten." (Bivald, 2013). *Beroende* handlar om att det svenska föreningslivet i hög grad varit finansierat med offentliga medel. Visserligen har andra forskare argumenterat för att det beroendet "inte är riktigt lika högt som många trott (Lundström och Wijkström 1997), men att den ideella sektorn länge fått en betydande del av sina intäkter från offentliga medel råder det inget tvivel om. År 1997 stod offentliga bidrag för cirka 30 procent av den ideella sektorns ekonomiska intäkter" (Bivald, 2013) (vid sidan av medlemsavgifter, gåvor, intäkter från försäljning, uthyrning och avtal med offentlig sektor med mera). Till det tillkom betydande praktiskt stöd, såsom fotbollsplaner och simhallar eller andra lokaler som ägs av kommuner och nästan uteslutande används av föreningar.

Det finns självklart en potentiell motsättning mellan ekonomiskt beroende och självständighet, men samtidigt har relationen mellan civilsamhället och staten traditionellt kännetecknats av en hög grad av frihet. Här blir de sex principerna om självständighet, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och mångfald som är fastställda som grundläggande i statens politik förcivilsamhället viktiga för att skapa en mer jämlik relation. I djupintervjuer som Lundström och Wijkström genomförde med företrädare för ideella organisationer 1997

sågs statlig kontroll inte som ett särskilt stort problem, och i en enkät som skickades ut till 700 ideella föreningar uppgav bara 11 procent att nackdelarna med bidragen var större än fördelarna.

Att en så pass liten andel av föreningarna angav att bidrag har större nackdelar än fördelar kan i hög grad bero på hur stödet till civilsamhället varit utformat. Det finns en stark press på föreningar att anpassa sig till en viss institutionell form, men när föreningar väl uppfyller vissa grundkrav har friheten varit relativt hög. Relationen mellan ideell och offentlig sektor har också länge karaktäriserats av en anmärkningsvärt hög grad av närhet, det vill säga en omfattande kontakt mellan den ideella sektorn och staten. Föreningar har placerat frågor på den politiska dagordningen, bidragit till statliga offentliga utredningar, skrivit remissvar och haft många och täta informella kontakter med representanter från det offentliga, även på lokal nivå.

Ideella organisationer har både påverkat faktiska beslut, och bidragit till att forma hur frågor och politiska problem begripliggörs och diskuteras. I vissa fall är det föreningarna själva som tagit initiativ till en fråga eller till en diskussion, i andra fall är det staten som sökt upp ideella organisationer för att få input i frågor där de är aktiva. Djupintervjuerna som Lundström och Wijkström genomförde visade att kontakterna mellan den ideella och den offentliga sektorn varit väletablerade, och både formella och informella till sin natur. Just informella kontakter har varit särskilt viktiga enligt forskarna. För många ideella organisationer har det varit relativt enkelt att få till stånd möten med representanter från den offentliga sektorn. Det är något som många organisationer som deltog i studien själva menade var unikt för Sverige, när de jämförde sin egen situation med sina systerföreningar i andra länder.

Genom omfattande informella kontakter har staten och civilsamhället påverkat varandra, utvecklats tillsammans och gjort upp om respektive roller och ansvarsfördelning. Kritiker, ofta även dessa från civilsamhället, kan med fog säga att närheten i relationerna som funnits mellan vissa offentliga aktörer och vissa organisationer ibland har utvecklats till en mindre fruktbar korporativism. I stort har modellen dock möjliggjort stora positiva bidrag till framväxten och utvecklingen av demokrati i Sverige.

Idag menar flera att både relationen och rollerna håller på att förändras, kanske så dramatiskt att man kan tala om en omförhandling av hela relationen mellan civilsamhället och staten, en del av det som ibland beskrivs som "samhällskontraktet" (Wijkström, 2012) (Jmfr Bivald, 2013).

REFLEKTIONSFRÅGOR

- ***Hur ser din organisations kontakter med offentlig sektor ut? Lyfts detta som något positivt?***
- ***Var står din förening i förhållande till offentlig sektor utifrån begreppsparet beroende och närhet?***
- ***Var står din förening i förhållande till offentlig sektor utifrån begreppsparet röst och service?***
- ***Var står din förening i förhållande till offentlig sektor utifrån frasen komplettera, inte ersätta?***

Regleringar av demokratisk organisering

Det finns spelregler som staten och civilsamhället sett som en gemensam grund för vad som ska betraktas som demokratisk organisering. De svenska grundlagarna reglerar föreningsfriheten och yttrandefriheten, med begränsningar som exempelvis förbudet mot hets mot folkgrupp. Det finns också en skatterättslig reglering av ideella allmännyttiga föreningar, där föreningens syfte är ett viktigt kriterium. Sverige har också gjort folkrättsliga åtaganden som exempelvis rasdiskrimineringskonventionen (CERD) som också är en bedömningsgrund för vad som anses vara demokratisk organisering, tillsammans med den praxis eller sedvana som byggts upp i Sverige under lång tid. Föreningars centrala dokument, hur de arbetat, krav på revision samt rättsliga prövningar av vad föreningarna gör bidrar också till att skapa bilden av vad som är demokratiskt, och vad demokratisk organisering innebär. Det finns alltså redan en hel del "demokrativillkor" på plats i relationen mellan staten och civilsamhället. Regler som ser till att organisationerna håller sig inom demokratins ramar och som ser till att staten inte begränsar det civila demokratiska utrymmet.

Det har funnits undantag från flera av dessa spelregler inom vissa typer av bidragsgivning, såsom partistöd och presstöd. Detta har gjorts för att säkra yttrandefriheten och andra värden som bedömts som särskilt prioriterade.

Principer för statlig bidragsgivning

Statlig bidragsgivning till civilsamhället infördes på initiativ av folkrörelserna, och kom till bland annat för att ett starkt och levande civilsamhälle sågs som en viktig motvikt till den statliga myndighetsutövningen. Statliga bidragsmedel till civilsamhällesorganisationer har alltid varit förknippade med motprestationer. Organisationer har behövt uppfylla olika krav för att kunna komma i fråga för statligt stöd.

I varje samtal om reglering och villkor är civilsamhällets självständighet och oberoende en av de formellt viktigaste principerna.[3] Denna princip handlar om organisationernas och deras medlemmars möjligheter att självständigt bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll eller inblandning av stat, kommun eller region. Den statliga styrningen bör inte bli alltför omfattande och bidragsgivning och ersättningar får inte utformas så att organisationernas självständighet inskränks. Den hållningen har motiverats inte minst av att det civila samhället många gånger är de enda som organiserar olika svaga grupper, vars röster annars lätt kan få begränsat utrymme.

Översyn för att förtydliga demokrativillkor

Aktörer i civilsamhället har efterfrågat förtydligande och enhetlighet i demokrativillkoren av flera olika skäl. Bland annat för att motverka att olika underförstådda och informella

3 Se exempelvis den så kallade Överenskommelsen mellan staten och civilsamhällesorganisationerna som följts upp med nya överenskommelser inom ramen för NOD Sverige och i den Europeiska koden för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen som antagits av Europarådet.

definitioner av spelreglerna används i bedömningar och för att minska riskerna för godtycklighet, samtidigt som möjligheterna till ansvarsutkrävande ökar.

Ett annat skäl är att omöjliggöra att uttalat rasistiska och antidemokratiska organisationer erhåller stöd. En annan typ av pådrivande faktor för att se över och förtydliga demokrativillkoren är oron för att statliga medel till civilsamhället kanaliseras till pengatvätt och terrorfinansiering, som FATF gav uttryck för 2016. Under de senaste åren har en rad politiska åtgärder presenterats i syfte att minska riskerna för bland annat penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige. Parallellt med detta har också bidragsformerna för civilsamhällets organisationer setts över och sedan 2017 har tre utredningar sjösatts med syftet att skapa tydligare villkor eller kriterier för den statliga bidragsgivningen till det civila samhällets organisationer:

- Arvsfondsutredningen
- Trossamfundsutredningen
- Demokrativillkorsutredning.

Den statliga utredningen *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35) gavs uppdraget att ta fram ett gemensamt och enhetligt krav för hela den omfattande statliga bidragsgivningen till civilsamhället. Alla tre utredningar har avslutat sitt arbete och lämnat betänkanden till regeringen. Regering och riksdag ska återkomma med förslag baserat på utredningarna och fatta beslut.

Nytt förslag till statliga demokrativillkor

I december 2019 presenterade Demokrativillkorsutredningen sitt betänkande med förslag till enhetligt och likalydande demokrativillkor som ska styra hela den statliga bidragsgivningen till civilsamhället. Tanken är att demokrativillkoren ska införas i all lagstiftning som styr den statliga bidragsgivningen.

Utredningen slår fast civilsamhällets viktiga roll i en stark demokrati. I betänkandet skriver utredningen:

”Ett självständigt och starkt civilsamhälle beskrivs ofta som en grundbult i ett demokratiskt samhälle. Att medborgare fritt kan gå samman, organisera sig och med gemensam kraft kanalisera sina intressen till de politiska beslutsfattarna är en förutsättning för en fungerande demokrati. Föreningsfriheten är därför en fundamental rättighet i en demokrati.”

Demokrativillkorsutredningens konkreta förslag är när detta skrivs under bearbetning i Regeringskansliet, och sannolikt kommer förändringar att ske på flera punkter. Många bidragsgivare (till exempel kommuner och regioner) kommer inte heller att vara formellt bundna vid den lagstiftning eller förordning som slutligen antas av riksdagen. Tydliga kriterier för vad som kan anses vara en legitim organisation i det demokratiska civilsamhället har efterfrågats av sektorn, för att slippa godtycklighet och rättsosäkerhet. Men det finns också farhågor om att stärkt kontroll kan innebära begränsningar i friheter och rättigheter. Begränsningar som i slutänden innebär en risk att skada demokratin snarare än att stärka den. Därför vill Forum i den här skriften belysa några av de aspekter som diskuterats och vilka de potentiella konsekvenserna kan vara.

Demokrativillkorutredningens förslag fokuserar på typer av handlingar som kan anses underminera samhällets grundläggande värderingar, och som därför, enligt utredningen, bör diskvalificera för statliga bidrag. Utredningen har valt ut ett antal typer av handlingar som de anser mest relevanta: våldsanvändning, övergrepp, hot, diskriminering mot enskilda samt att motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Dessa handlingar kan, om de bedöms tillräckligt allvarliga samt om en organisation inte gjort tillräckligt för att motverka eller ta avstånd från dem, vara grund för att en myndighet kan besluta att en organisation har överträtt demokrativillkoren och därmed anses agera i strid mot demokratins idéer.

Samhällets inställning till människor som går samman och bildar organisationer har länge varit att detta är ett tillskott till samhället och demokratin, och att ett demokratiskt styrelseskick förutsätter att människor fritt kan sammansluta sig för allmänna eller enskilda syften. Grunden utgörs av Regeringsformens kapitel 1 och 2. Där används nyckelord som: ”fri åsiktsbildning, allmän och lika rösträtt, respekt för alla människors lika värde, rätten till arbete, bostad och utbildning, social omsorg, hållbar utveckling, alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet, motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet, religionsfrihet”.

Demokrativillkorsutredningens centrala utgångspunkt är därför att en organisation *i sin verksamhet* inte undermin-erar ”samhällets grundläggande värderingar”. För det fall en misstanke om att en organisation trots allt inte gör det, har förslag på demokrativillkorsreglering tagits fram. Förslaget innehåller kriterier för vad organisationer *inte* får göra om de ska anses leva upp till demokrativillkoret.

Under remissförfarandet kopplat till utredningen framfördes omfattande synpunkter från sakkunniga och remissinstanser från civilsamhället på utformningen av det demokrativillkor som utredningen föreslår (Demokrativillkorsutredningen, Remiss SOU 2019:35, Ku2019/01318/CSM). Bland annat framförde organisationer oro för att demokrativillkoren var alltför brett formulerade och därmed skulle kunna bidra till alltför omfattande statliga ingrepp i organisationer, att det var otydligt för organisationer att förstå vad som förväntades av dem i förhållande till demokrativillkoret, samt farhågor för att demokrativillkoren väsentligt skulle öka den administrativa bördan. För en mer omfattande genomgång hänvisar vi till dessa remissvar (som finns publicerade av utredningen). Forum har låtit juristen Silas Aliki analysera förslagen i utredningen, och här följer en genomgång av några av de delar som ingår som krav eller kriterier i demokrativillkoret (så kallade rekvisit), och hur de är tänkta att tolkas med utgångspunkt i utredningen. Vi har sedan tittat närmare på några av de dilemman som vi och andra organisationer identifierat.

Utredningens förslag till demokrativillkor lyder så här:

Demokrativillkorsutredningen föreslår att bidrag inte ska få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare, inom ramen för verksamheten som,

1. utövar våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminerar eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
3. rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Organisationen och dess företrädare

Utredningen anger att det är förhållandena i en organisation, såsom de uttrycks i exempelvis stadgar, verksamhetsberättelse, verksamhetsplan eller andra dokument som härrör från organisationen, som kan utesluta att organisationen ska få statsbidrag. Utredningen anser också att en organisation ska vara ansvarig för sina företrädare på så sätt att företrädares ageranden ska anses som organisationens agerande. En organisation är också ansvarig för sina medlems- eller lokalföreningar, liksom deras företrädare. Det innebär sannolikt att olika former av samarbets-, paraply- eller riksorganisationer skulle hållas ansvariga för alla företrädare i alla organisationer som de samarbetar med i någon form.

Företrädare
Begreppet *företrädare* bör enligt utredningen avse såväl en organisations legala företrädare som andra personer som på olika sätt företräder organisationen. Det kan till exempel vara styrelseledamöter eller personer som är anställda eller utsedda av organisationen att utföra ett visst uppdrag. Om organisationen ger en medlem utrymme att representera organisationen i något sammanhang, t.ex. genom att uttala sig offentligt i en fråga, så får medlemmen anses företräda organisationen även om den personen inte är formellt förtroendevald. Även personer som arbetar ideellt för en organisation ska anses företräda den, om personen t.ex. har ett uppdrag att sprida information om organisationen, eller är ledare vid arrangemang och verksamheter som organisationen anordnar.

Andra personer den ger utrymme för i verksamheten
Utredningen anger att en organisation även måste anses ha ett ansvar för andra personer som den ger utrymme för i verksamheten, t.ex. en anlitad föreläsare eller en inbjuden talare vid en aktivitet som organisationen anordnar. Utred-

ningen anger också att om det är *allmänt känt* att en person agerat i strid med demokrativillkoret och denne ändå bjuds in som föreläsare till en organisation, så ska organisationen anses ha agerat på motsvarande sätt som föreläsaren.

Enskilda medlemmar
Demokrativillkorsbestämmelsen nämner inte uttryckligen enskilda medlemmar. Av utredningen framgår dock att en organisation bör kunna ställas till svars för enskilda medlemmars agerande. Detta exempelvis om medlemmen uttalar sig offentligt i en fråga på uppdrag av organisationen. Av utredningen framgår också att en organisation normalt sett inte kan anses ansvara för vad medlemmar gör i privata sammanhang. Men om ett antal av organisationens medlemmar agerar i strid med demokrativillkoren utan att organisationen vidtar några åtgärder så kan det, enligt utredningen, ifrågasättas vilka värderingar organisationen står för. Därmed kan det också ifrågasättas om organisationens verksamhet strider mot demokrativillkoret. Som exempel på sådana ageranden från organisationens medlemmar ger utredningen exemplet att organisationens medlemmar är aktiva eller medlemmar i en ”anti-demokratisk organisation”.

Samarbetsorganisationer, riksorganisationer och paraplyorganisationer
Utredningen anger att riks- och paraplyorganisationer har samma ansvar för medlemsorganisationer och dess företrädare som för sig själva. Det måste antas att utredningen menar att riks- och paraplyorganisationer ansvarar för medlemsföreningars enskilda medlemmar samt inbjudningar av externa föreläsare och talare som dessa medlemsföreningar gör.

Vad ska räknas som ”inom ramen för verksamheten”?
Det är ageranden inom ramen för en organisations verksamhet som ska bedömas.

För att en organisation ska kunna hållas ansvarig för en företrädares agerande krävs det alltså att agerandet har en koppling till organisationen och dess verksamhet. Begreppet *inom ramen för verksamheten* ska enligt utredningen tolkas i vid bemärkelse. Företrädares agerande i helt privata sammanhang, utan samband med företrädarens roll eller funktion i organisationen, bör organisationen som regel inte lastas för, enligt utredningen. Men en organisation ska ändå, enligt utredningen, eventuellt kunna ansvara exempelvis för om ”en företrädare närvarar i ett extremistiskt sammanhang eller uttrycker sig på ett sätt som är oförenligt med principen om alla människors lika värde på en för allmänheten tillgänglig plattform i sociala medier”.

Utöva våld, tvång eller hot

Enligt utredningen ska en organisation eller organisations företrädare som utövar våld, tvång eller hot leda till att organisationen inte beviljas statsbidrag för sin verksamhet. Enligt första stycket om vem som anses vara ”företrädare” kan detta alltså även inkludera enskilda medlemmar och inbjudna föreläsare. Utredningen anger exempel på ageranden som faller inom ramen för vad som inte är acceptabelt. Det står bland annat i utredningen att om en organisation eller företrädare med våld, tvång eller hot förmår medlemmar eller enskilda att agera i enlighet med religiöst, politiskt eller kulturellt motiverade regler och normer ska organisationen inte beviljas statsbidrag. Samma sak gäller om organisationer eller företrädare använder våld eller hot för att tysta en opposition. Ytterligare exempel som anges av utredningen är om organisationer eller företrädare på andra sätt begränsar enskildas fri- och rättigheter i det offentliga livet genom trakasserier, näthat eller ofredande. Vad som innefattas i begreppet våld, tvång och hot definieras dock inte i utredningen.

Även ageranden som visserligen inte innefattar våld, tvång eller hot, men som på annat otillbörligt sätt kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter bör enligt utredningens uppfattning vara diskvalificerande för bidrag. Med uttrycket *otillbörligt sätt* avser utredningen t.ex. att organisationen eller företrädaren vilseleder en person, det vill säga förmedlar en oriktig uppfattning om något förhållande. Det är också otillbörligt att utnyttja en persons utsatta ställning eller belägenhet t.ex. till följd av ett anställnings- eller lydnadsförhållande, sjukdom eller funktionsnedsättning. Utredaren ger också som exempel att en idrottsledare som olovligen fotograferar personer i ett omklädningsrum, religiösa företrädare som upprätthåller informella regler om hedersförtryck, eller som uppmanar enskilda att inte anmäla brott till polis kan rymmas i begreppet *annat otillbörligt agerande*. Även detta kan alltså ligga till grund för att en organisation diskvalificeras från statsbidrag.

Sätt att bryta mot principen om alla människors lika värde

Principen om alla människors lika värde är inte tydligt definierad i svensk lagstiftning. Utredningen anger att begreppet *principen om alla människors lika värde* ska förstås som liktydigt med regeringsformens program- och målsättningsstadgande. Där anges att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och det allmänna åläggs att motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Utredningen hänvisar också till hur principen har kommit till uttryck i diskrimineringslagen och de uttömmande diskrimineringsgrunder som anges där.

Diskriminera
Utredningen föreslår att en organisation inte ska kunna beviljas bidrag om organisationen eller en företrädare diskriminerar enskilda individer. Enligt utredningen kan diskrimineringslagen (2008:567) ge vägledning för att bedöma om ett visst agerande kan anses vara i strid med demokrativillkoret. Utredningen anger dock att även diskriminering som faller utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde omfattas av villkoret. Som exempel anger utredningen att en organisation som inte tillåter medlemmar med en viss sexuell läggning kan nekas bidrag.
Jämställdhet tas upp under en särskild rubrik. Utredningen ger som exempel att en organisation inte kan beviljas bidrag om den upprätthåller regler om att kvinnor inte på samma sätt som män kan delta i eller påverka organisationens verksamhet, eller väljas till ledande funktioner. Detsamma gäller om en organisation eller dess företrädare motverkar jämställdheten i samhället genom att t.ex. sprida fördomar som grundar sig på föreställningen om att det ena könet är underlägset det andra.

På annat sätt bryta mot principen om alla människors lika värde
Utredningen föreslår också att ageranden som visserligen inte är diskriminerande, men som på något annat sätt överträder principen om alla människors lika värde, ska utesluta en organisation från att beviljas statsbidrag. En organisation som ger uttryck för åsikter som kan bedömas vara hets mot folkgrupp överträder uppenbart principen om alla människors lika värde och ska inte vara berättigade till bidrag. Utredningen föreslår att bestämmelsen om hets mot folkgrupp ska vara ett riktmärke för att tolka rekvisitet *på annat sätt bryta mot principen om alla människors lika värde*. Begreppet *annat sätt* definieras inte ytterligare i utredningen.

Rättfärdiga, främja eller uppmana

Enligt utredningen ska en organisation eller företrädare som understödjer eller försvarar kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter också uppfattas vara i strid med samhällets grundläggande värderingar. Utredningen föreslår därför att bidrag inte ska få lämnas till en organisation om den eller dess företrädare *rättfärdigar, främjar* eller *uppmanar* till:

- våld, tvång eller hot eller andra otillbörliga kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter,
- diskriminering eller andra överträdelser av principen om alla människors lika värde.

Så här definierar utredningen begreppen *rättfärdiga, främja* och *uppmana*.

Rättfärdiga
Med *rättfärdiga* menas enligt utredningen att en organisation försvarar ett visst agerande. Som exempel på ageranden som kan diskvalificera för bidrag anger utredningen att rättfärdiga våld, tvång eller hot mot personer på grund av etnisk eller religiös tillhörighet eller att rättfärdiga företeelser som barnaga, könsrelaterat våld, hedersvåld, barn- eller tvångsäktenskap samt kvinnlig könsstympning. En organisation som rättfärdigar terrorhandlingar eller våldsbejakande extremism ska självfallet, enligt utredningen, inte beviljas bidrag. Detta ska även gälla ageranden som sker utanför Sveriges gränser, exempelvis om en organisation eller dess företrädare uttalar stöd för en odemokratisk regim, en terrorgrupp, eller en stridande part i en konflikt. Ledning för denna bedömning ska hämtas från EU:s terroristförteckning. Begreppen *våldsbejakande extremism* och *odemokratisk regim* definieras inte ytterligare i utredningen.

Utredningen anger också att en organisation som har samröre med en annan organisation ska anses rättfärdiga samröresorganisationens agerande. Enligt utredningen ska samröre förstås som någon form av organiserat samarbete, exempelvis gemensam verksamhet eller ekonomiskt alternativt idémässigt utbyte.

Främja
Med *främja* avser utredningen ett medvetet agerande som skapar möjligheter för eller underlättar kränkningar. Som exempel anger utredningen den organisation som finansierar eller på annat sätt stödjer grupper eller individer som utövar våld, hot eller på annat otillbörligt sätt kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter, som diskriminerar eller annars bryter mot principen om alla människors lika värde. *Att på annat sätt stödja grupper eller individer* kan enligt utredningen exempelvis ske genom rekrytering eller propaganda. Som exempel anger utredningen en organisation som främjar tvångsäktenskap genom förmedling av kontakter i utlandet.

Uppmana
Med *uppmana* avser utredningen ett agerande för att förmå andra att begå kränkningar. Enligt utredningen kan det handla om att en organisation eller dess företrädare uppviglar andra att utöva våld mot enskilda av viss etnicitet, eller hota meningsmotståndare.

Motarbeta det demokratiska styrelseskicket

En organisation som bedöms motarbeta det demokratiska styrelseskicket ska inte kunna få statsbidrag, enligt utredningen. Med *det demokratiska styrelseskicket* avser utredningen folkstyret, och rättsstatens principer och institutioner, såsom de framgår av regeringsformens inledande paragraf, som bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt.

Bedömningen av om en organisation kan anses motverka det demokratiska styrelseskicket är enligt utredningen i första hand en fråga om vilka metoder en organisation använder för att driva opinion. Det kan handla om organisationer som utövar eller uppmanar till brott mot allmän ordning, våldsamma aktioner och sabotage. Utredningen anger att exempelvis demonstrationer mot minkuppfödning utanför minkfarmar eller mot utvisningar utanför flyktingförläggningar kan vara acceptabelt, men att uppmana till, främja eller själv genomföra aktioner som innebär skadegörelse, olaga intrång eller andra lagbrott är att motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Att utöva terrorism eller att ekonomiskt eller på annat sätt stödja terroristorganisationer måste självfallet, enligt utredningen, anses vara att motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Även ageranden som i sig inte är brottsliga kan anses vara ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Som exempel på sådana ageranden anger utredningen att medvetet vilseleda eller sprida felaktig information i syfte att underminera demokratin, att uppmana sina medlemmar eller allmänheten att inte följa svensk lag, svika medborgerliga skyldigheter eller inte hörsamma myndigheters påbud.

Motarbeta
Med *motarbeta* avses enligt utredningen att utföra handlingar som angriper det demokratiska styrelseskicket eller att rättfärdiga, främja eller uppmana till sådana handlingar.

När ska en myndighet inleda utökade granskningar?

Utredningen föreslår att en myndighet ska inleda en utökad granskning av en organisation när det finns anledning att misstänka brister i demokratihänseende.

Initiativet till en utredning i en myndighet om en eventuell överträdelse av demokrativillkoren kan principiellt uppstå på två sätt:

1. Myndigheten startar en utredning på eget initiativ, exempelvis när ny organisation söker bidrag för första gången.
2. Myndigheten startar en utredning p.g.a. uppgifter till myndigheten som misstänkliggör en organisation.

Eftersom bidragen betraktas som en förmån är det den sökande organisationens ansvar att informera om att de uppfyller bidragsgivarens villkor, exempelvis demokrativillkoren. Men det är myndighetens ansvar att utreda om det finns grund för att neka en organisation bidrag.

Civilsamhälles-organisationers reaktioner på demokrativillkorsutred-ningens remissförslag

I det här avsnittet presenteras några centrala aspekter av demokrativillkorsreglering och vilka konsekvenser de kan få för civilsamhället. Vi har valt ut några av Demokrativillkors-utredningens förslag som en illustration och utgångspunkt i hur demokrativillkor kan utformas. De underliggande tanke-gångarna i de olika delarna av utredningens förslag är inte unika för den här utredningen, och även om utredningens förslag i nuvarande form inte blir verklighet är det viktigt för civilsamhällesorganisationer att förstå konsekvenser av den här typen av regleringar. Fel utformade demokrativillkor riskerar att få konsekvenser som snarare försvagar än stärker demokratin och civilsamhällets möjligheter att verka. Om du som läsare undrar hur Forum eller andra delar av civil-samhället ställer sig till något av de andra förslagen som inte kommenteras i följande kapitel hänvisar vi till de remissvar som finns samlade på Regeringskansliets webbplats.

I Demokrativillkorsutredningen framhålls att tydliga och enhetligt tillämpade demokrativillkor är en förutsättning dels för att de över huvud taget ska kunna införas, och dels för att rättssäkerheten för bidragssökande organisationer ska kunna upprätthållas. Dessa målsättningar utgör också en utgångspunkt för vår analys av det som är viktigt att ta hän-syn till i en demokrativillkorsreglering, beroende på hur den utformas (Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället SOU 2019:35 s 222 samt prop. 2009/10:55 s.52).

Rimlig definition av ”företrädare”

Om ageranden av en organisations företrädare ska ligga till grund för bedömningar av om organisationen uppfyller demokrativillkor blir det viktigt med en rimlig definition av vem som räknas som företrädare.

I Demokrativillkorsutredningens förslag till reglering omfattar begreppet *företrädare* en mycket stor personkrets. Det gäller inte enbart förtroendevalda eller anställda i en organisation, utan också enskilda medlemmar, inbjudna föreläsare och talare. Även ageranden som skett utanför organisationens verksamhet ska kunna räknas, och detta utan bakre tidsgräns. Företrädare, i denna breda definition, som någon gång gjort något som kan bedömas innebära att ha brutit mot någon del av demokrativillkoret, kan diskvalificera en hel organisation från bidrag.

Detta förslag riskerar att leda till att organisationer måste lägga stora resurser på att kontrollera såväl medlemmar som inbjudna gäster eller föreläsare. Organisationer kan komma att helt avstå från att exempelvis bjuda in vissa talare, eller tillåta vissa personer som medlemmar eller förtroendevalda på grund av bristande resurser för denna typ av bakgrundskontroll samt oklarhet kring vilka ageranden som kan anses vara oförenliga med demokrativillkoret. Det framgår inte heller tydligt i utredningen hur gränsdragning ska göras mellan en företrädares privata åsikter, och åsikter å organisationens vägnar.

Rimliga ansvarskedjor

I Demokrativillkorsutredningens förslag står det att det bara är ageranden som kan kopplas till organisationen och dess verksamhet som ska kunna diskvalificera för bidrag. I vägledningen från utredningen står det exempelvis:

”För att en organisation ska kunna hållas ansvarig för en företrädares agerande krävs det att agerandet kan kopplas till organisationen och dess verksamhet. Ett agerande som inte har något samband med företrädarens roll eller funktion inom organisationen ska i regel inte utesluta en organisation från bidrag.” Lite senare står det: ”En organisation eller en företrädare som utövar våld, tvång eller hot ska inte beviljas statsbidrag” (Demokrativillkorsutredningen, Vägledning för handläggare, 2019).

Här är vägledningen oklar. Det är alltid organisationen som får bidrag och ska bedömas utifrån villkoren, inte den enskilda personen. Om utredningen av de påstådda överträdelserna visar att det är en enskild person som gjort sig skyldig till dessa handlingar så måste det avgöras med dokumenterat underlag som stöd:

1. om personen är att betrakta som företrädare för organisationen,
2. om handlingen/handlingarna som det rör sig om har koppling till den organisation det handlar om,
3. om handlingarna är att ses som allvarliga nog för att organisationen ska anses bedriva verksamhet i strid med demokratins idéer,
4. om överträdelsen och eventuell brist på adekvata åtgärder från lokalorganisationen bör föranleda att frågan blir nationell, det vill säga att det förbund som lokalföreningen kan vara del av involveras.

Eftersom Demokrativillkorsutredningens förslag utgår från tanken att ett riksförbund har ansvar för sina lokalavdelningar, finns det möjlighet för en myndighet att kräva att riksförbundet också agerar mot den enskilda personen eller mot lokalorganisationen. Här måste myndigheten undersöka om det aktuella riksförbundet alls har möjlighet att agera i enlig-

het med myndighetens beslut. Om myndigheten exempelvis vill att riksförbundet ska utesluta en person, för att myndigheten inte ska fatta beslut om nekande av bidrag (så kallade särskilda skäl) och stadgarna i förbundet är skrivna på ett sådant sätt att förbundet inte har mandat att utesluta enskild person, vad ska ske då? Är det då rimligt att begära en stadgeändring i förbundet som gör uteslutning möjlig? Alternativen är att lokalorganisationen agerar mot den individ som anses har begått överträdelsen mot demokrativillkoret eller att riksförbundet fattar beslut om att utesluta hela lokalorganisationen från förbundet.

REFLEKTIONSFRÅGOR

- ***Vilket ansvar anser du att din förening kan förväntas ha för enskilda företrädares, medlemmars eller medlemsorganisationers ageranden?***
- ***Anser du att det finns risker för ökad misstro och ökad frekvens av misstänkliggöranden mellan organisationer och myndigheter? Vad beror detta i så fall på, och hur kan det åtgärdas?***
- ***Vilka konsekvenser för demokratin ser du att en ökad misstro och ökad frekvens av misstänkliggöranden mellan organisationer och myndigheter skulle kunna få?***

Värna klassiska demokratifrämjande metoder

I många fall har samhällsförändringar som lett fram till demokratin som vi idag känner den, initierats av aktioner eller metoder som var starkt kontroversiella i sin samtid, men som vi idag är stolta över.

I Demokrativillkorsutredningens förslag finns ett resonemang om att organisationer inte får “motarbeta det demo-

kratiska styrelseskicket" som diskuterar och värderar olika slags metoder. Enligt utredningen (sid. 366) görs bedömningen av om en organisation motarbetar demokratins idéer i första hand genom att titta på vilka metoder organisationen använder för att driva opinion. Formuleringen (*i första hand*) öppnar för att det även ska vara tillåtet att bedöma andra ageranden från organisationen, utan att dessa specificeras i utredningen. Detta lämnar en risk för godtycklighet då det inte listas vilka andra typer av ageranden, utöver metoder för opinionsbildning, som kan räknas som att motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Utredningen anger att det finns ageranden där organisationer uppmanar till lagbrott som kan anses vara civil olydnad. Civil olydnad ska enligt utredningen tolkas som "aktivism genom vägran att följa lag eller myndighetsbeslut utan att använda våld". Uppmaningar till sådana lagbrott innebär, anser utredningen, typiskt sett att motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Men enligt utredningen skulle dessa metoder i undantagsfall kunna anses vara förenliga med demokrativillkoret om det rör sig om ageranden som uppenbart syftar till att bevara eller upprätta demokratiska värden. Men detta är många gånger inte lika enkelt att värdera som det kanske låter.

Ett tankeexempel kan vara att den nationella politiken tar en sådan inriktning att det fattas beslut i riksdag eller av regering om förbud att bära slöja. Skulle då en rektor för en idéburen skola som vägrar genomföra slöjförbudet med hänvisning till civil olydnad och mänskliga rättigheter bedömas agera på ett sätt som motarbetar demokratins grundläggande idéer?

Kan det vara att försvara demokratiska värden att gömma flyktingar? Eller är det exempel på lagtrots som ska leda till att en organisation bedöms agera i strid med demokrativillkoren? Och vem är det som ska avgöra detta?

Civil olydnad har varit ett viktigt inslag i exempelvis kampen för allmän och lika rösträtt, arbetarskydd, kvinnors rättigheter, miljörörelsen, hbtqi-rörelsen med mera. Enligt en annan statlig utredning kan civil olydnad "bidra till att stärka såväl välfärdsstaten som demokratin". (Olydiga medborgare? SOU 1999:101). Att avfärda dessa typer av ageranden som odemokratiska kan få svåra konsekvenser. Risken finns att demokratin urholkas om de klassiska arbetsmetoder som civilsamhället lutat sig på klassas som illegitima. Det finns också risk för att den här typen av reglering leder till begränsningar i yttrandefriheten. Visserligen anger utredningen att "ett villkor om att bidrag inte får lämnas till organisationer som motarbetar det demokratiska styrelseskicket ska inte ses som en begränsning av yttrandefriheten. En organisation kan fritt yttra sig i olika frågor, men det offentliga bör inte ge stöd till opinionsbildning som syftar till att underminera demokratins grundläggande principer" (Demokrativillkorsutredningen, Vägledning för handläggare, 2019).

Om en demokrativillkorsreglering som den nu föreslagna hade gällt 1913, hade då Landsföreningen för kvinnors politiska rösträtt (LKPR) bedömts göra en överträdelse när de bjöd in den kända militanta suffragetten Sylvia Pankhurst att tala (Johansson, 2020)? Hade hennes ändamål bedömts som stödjande för samhällets grundläggande värderingar, trots de våldsaktioner hon varit involverad i?

Sammantaget innebär utredningens förslag en risk för att staten ges makt att ogiltigförklara civilsamhällets uppfattningar om vad som är demokratiskt och demokratistärkande. Civilsamhällesföreträdare i diktaturer runt om i världen kan vittna om vad de riskerna kan innebära i praktiken (LSU, Expanding space, 2019). Utan ett civilsamhälle med möjligheter och utrymme att granska makten, protestera och utöva civil olydnad mot de lagar de anser står i strid med demokratins kärna, finns det enligt Forums bedömning stora risker att den svenska demokratin försvagas.

Särorganisering – demokratimetod eller diskriminering?

Särorganisering eller separatism innebär att personer som tillhör en marginaliserad grupp går samman för att driva sina specifika intressen. Många av de segrar som utvidgat och stärkt den svenska demokratin har skett tack vare särorganiserade grupper. Särorganisering har ett legitimt syfte i demokratiarbete, men metoden har också kritiserats för att vara diskriminerande eftersom inte alla får vara medlemmar i organisationer som tillämpar särorganisering. Särorganiseringens legitima syfte behöver därför alltid balanseras mot idealet om öppenhet. Därmed är det viktigt för idéburna organisationer att då och då fråga sig om den egna särorganiseringen är nödvändig. Men det är också viktigt för myndigheter att reflektera över när och varför de sätter gränser för särorganisering. Annars riskerar organisationer att stämplas som diskriminerande för att de organiserar den egna målgruppen i syfte att kunna bära röster som annars får svårt att göra sig hörda.

I Demokrativillkorsutredningens förslag är särorganisering tillåtet under vissa förutsättningar, vilket vägledningen från utredningen nämner så här: ”Verksamheter som bygger på ’religiösa, ideologiska eller värderingsmässiga grunder’ är specialfall där särbehandling kan tillåtas. Lagen innehåller också regler om möjlighet till *främjande*, dvs. positiv särbehandling, baserad på t.ex. trosuppfattning, kön eller etnicitet.” (Demokrativillkorsutredningen, Vägledning för handläggare, 2019)

I vägledningen anges det som berättigad särorganisering att en ungdomsorganisation sätter åldersgränser för medlemmar, och för en etniskt baserad organisation att bara öppna för medlemmar från en viss etnisk grupp. Men vägledningen säger även att om det aktuella bidraget syftar till att främja

ungas delaktighet så är det inte berättigat att utesluta någon grupp. Det kan tolkas som att en etniskt baserad ungdomsorganisation inte kan söka bidrag som handlar om ungas delaktighet, med mindre än att organisationen öppnar sin verksamhet för alla. Detta är ett exempel på att olika värden ibland kan krocka och att de föreslagna demokrativillkoren riskerar att innebära en maktförskjutning från organisationerna till staten i fråga om att avgöra strategier för en stärkt demokrati.

REFLEKTIONSFRÅGOR

- *Vilka utmaningar ser du i att betrakta utomparlamentariska handlingar som antidemokratiska?*
- *Vilken betydelse för demokratin ser du att möjligheten till särorganisering fyller?*

Tydlighet om vad som gäller

En grundläggande utmaning med att utforma regelverk om hur väl en organisation uppfyller demokrativillkor är att göra regleringen tydlig nog för att de ska vara möjliga att göra rättssäkra bedömningar utifrån, oavsett vem som gör dem.

Varken av utredningens förslag till bestämmelser eller de förarbeten som finns att tillgå framgår det med vilken styrka eller omfattning vissa typer av ageranden ska ha förekommit för att diskvalificera en organisation från bidrag. Kombinationer av dessa ageranden, där vissa framstår som mindre allvarliga än andra, skulle kunna leda till att en hel organisation diskvalificeras från bidrag.

För att visa hur detta skulle kunna falla ut ger vi här fiktiva exempel på kombinationer av ageranden och tänkbara konsekvenser, utifrån det som står i utredningen:

En organisation som bjuder in en föreläsare, som i ett annat sammanhang uppmanat att begå civil olydnad, kan nekas statsbidrag då utredningen beskriver civil olydnad som en godtagbar handling endast i undantagsfall och som regel motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Detta skulle innebära att organisationen löper risken att förlora sitt bidrag om den inte tydligt och kraftfullt tar avstånd från dessa uttalanden. Hur och var avståndstagandet kan ske är inte reglerat i vare sig bestämmelsen eller utredningen. Exakt vilka typer av uttalanden som kommer att anses vara överträdelser blir en fråga för respektive myndighet som handlägger ärendena.

En förälder som på sin fritid leder ett barnfotbollslag visar sig ha hotat barn som enligt föräldern inte presterar tillräckligt bra, i syfte att få dem att avsluta sitt engagemang i laget. Kanske hotas barnen med att enbart få sitta på avbytarbänken, eller något värre. Den lokala idrottsföreningen får reda på händelsen via en artikel i lokaltidningen. Föräldern räknas som en individuell företrädare enligt utredningens förslag. Det idrottsförbund som lokalföreningen tillhör vidtar åtgärder för att de aktuella företrädarna inte ska tillåtas fortsätta ha sina uppdrag, men tar inte avstånd från agerandet på ett sätt som en tjänsteman finner tillräckligt. Det är i en sådan situation möjligt att tolka bestämmelserna som att hela förbundets bidrag kan strypas och att förbundets bristfälliga agerande i sin tur kan få konsekvenser för andra lokala föreningar eller andra samarbetspartners så att även dessa blir nekade bidrag.

Det finns alltså många olika typer av kombinationer av ageranden som faller inom ramen för utredningens kriterier eller rekvisit skulle kunna få stora konsekvenser för civilsamhället i stort.

Slutord

Denna skrift har syftat till att ge en introduktion till föreningslivets roll och bidrag till en demokratisk samhällsutveckling och ett diskussionsunderlag för arbetet att vidga civilsamhällets demokratiska handlingsutrymme. Vi har också försökt beskriva några av de risker och utmaningar som finns kring demokrativillkor kopplade till bidragsgivning.

Civilsamhället är en av de viktigaste faktorerna för att långsiktigt säkra den demokrati som vi vill värna. Civilsamhället möjliggör att fler röster blir hörda och ger människor möjligheter att på sina villkor delta i samhällslivet och utvecklas som aktiva samhällsmedborgare. Det är viktigt att nya demokrativillkor utformas så att demokratin stärks, och att det är regler som är tydliga, kan tolkas och användas på ett likabehandlande och rättssäkert sätt och som främjar självständigheten och mångfalden i civilsamhället.

Vår värld och vårt samhälle förändras ständigt och vi står just nu inför flera stora samhällsutmaningar. Idéburna organisationer och dess ideellt engagerade människors bidrag till att lösa dessa utmaningar kommer att vara viktigare än någonsin. Att bevara och utveckla utrymmet för det ideella engagemanget i Sverige är därför av högsta prioritet, för vårt samhälle fungerar inte demokratiskt utan ett starkt och fritt civilsamhälle. Ett civilsamhälle där idéburna organisationer och alla miljoner ideellt engagerade kan fortsätta att stödja människor, vara en samlande röst och skapa hållbara lösningar på samhällsutmaningar.

Referenser

Amnå, E., Vogel, J., Munck, I., & Häll, L. (2003). Föreningslivet i Sverige: välfärd, socialt kapital och demokratiskola. Sociologisk Forskning nr 2, 53-89.

Carothers, T. a. (2014). Closing Space, Democracy and Human Rights Support under Fire. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Civicus. (2019). GlobalReport, People Power Under Attack. Johannesburg: Civicus. Hämtat från https://civicus.contentfiles.net/media/assets/file/GlobalReport2019.pdf

Civicus. (2019). State of civil society report. Johannesburg.

Dahl, R. (1999). Demokratin och dess antagonister. Stockholm: Ordfront.

Demokrativillkorsutredningen. (2019). Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Stockholm: SOU 2019:35.

Demokrativillkorsutredningen. (2019). Vägledning för handläggare. Stockholm.

Demokrativillkorsutredningen. (Ku2019/01318/CSM). Remiss SOU 2019:35. Hämtat från Remiss: https://www.regeringen.se/remisser/2019/07/remiss-sou-201935-demokrativillkor-for-bidrag-till-civilsamhallet/

Forum. (den 26 maj 2016). Insatser för att förhindra finansiering av terrorism påverkar ideella sektorn. Hämtat från socialforum.se: https://www.socialforum.se/article/insatser-for-att-forhindra-finansiering-av-terrorism-paverkar-ideella-sektorn/

Forum. (den 23 maj 2018). Idépolitisk plattform. Hämtat från Forum - idéburna organisationer med social inriktning: https://www.socialforum.se/om-forum-2/forums-styrmodell/idepolitisk-plattform/

FreedomHouse. (2019). Freedom in the World 2019: Democracy in Retreat. Washington DC. Hämtat från https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/democracy-retreat

Gunnarsson, A. (2016). Krympande utrymme för det civila samhället. Stockholm: Arena idé.

Johansson, K.-M. (den 17 januari 2020). Suffragetten Sylvia Pankhurst och 'skandalen' i Göteborg 1913". Hämtat från demokrati100.se: www.demokrati100.se/suffragetten-sylvia-pankhurst-och-skandalen-i-goteborg-1913/ den 08 09 2020

Larsson, M. W. (den 19 december 2018). Svenskarna arbetar ideellt för 131 miljarder. Hämtat från SCB.se: https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2018/svenskarna-arbetar-ideellt-for-131-miljarder/ den 8 september 2020

LSU. (2019). Expanding space.

LSU. (2020). Vi sluter oss inåt – En kartläggning av hat och hot mot Sveriges ungdomsrörelse. LSU.

MUCF. (2016). Beslut om bidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Dnr 1439/16.

MUCF. (2019). Yttrande: mål nr 1383-19 gällande avslag på bidragsansökan för Sveries unga muslimer. Dnr 0597/18. Stockholm.

prop. 2009/10:55. (2009). En politik för det civila samhället.

SCB. (2019). Det civila samhället 2017 - satelliträkenskaper. Örebro: SCB.

Trossamfundsutredningen. (2018). SOU 2018:18. Stockholm.

UNESCO. (2017/2018). World trends in freedom of expression and media development: regional overview of Central and Eastern Europe. Paris. Hämtat från https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265969

Wijkström, F. (2012). Civilsamhället i samhällskontraktet. Stockholm: European Civil Society Press.

Volontärbyrån. (2019). Volontärbarometern. Stockholm.

Youngs, R. (2015). Rethinking civil society and support for democracy; EBA report 2015:1. Hämtat från http://eba.se/en/rethinking-civil-society-and-support-for-democracy/

Forum – idéburna organisationer med social inriktning

Klara Södra Kyrkogata 1
111 52 Stockholm
08-651 07 21
kansli@socialforum.se
www.socialforum.se